

# CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*María Jesús García Morales*

En el año 2013, el rigor presupuestario impuesto por el control del déficit y la lucha contra la crisis económica y financiera ha sido, de nuevo, posiblemente el acontecimiento que más ha marcado la actividad convencional especialmente en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues tradicionalmente han tenido un contenido financiero. Sin embargo, el contexto de crisis también ha incidido en la dimensión horizontal de las relaciones convencionales, donde no existe el estímulo económico que la relación con el Estado ha representado para las Comunidades Autónomas.

## 1. Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

En términos cuantitativos, un año más se constata el descenso de la suscripción de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas que no alcanza ni los 500 convenios durante este año (en concreto, 380 convenios suscritos según datos anuales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). Se trata de unas cifras que quedan lejos claramente del millar de convenios anuales sobre el que se situaba el volumen de convenios verticales antes de la confirmación de la crisis y que se sitúan en la línea de descenso progresivo en el recurso a este instrumento iniciada en 2011. Dichas cifras ponen de manifiesto no sólo que la dureza de la crisis económica y financiera se refleja en la actividad convencional vertical, sino que, además, ello es lógico que así sea, dado que la crisis han comportado una contención del gasto público y el contenido de la gran mayoría de los convenios que han suscrito el Estado y las Comunidades Autónomas desde los inicios del Estado autonómico ha sido claramente transferir fondos del poder central a las Comunidades Autónomas o cofinanciar un proyecto común.

Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas más proclives a la suscripción de convenios con el Estado, tampoco hay excesivas variaciones. Galicia, Madrid, Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Aragón y Castilla y León se sitúan a la cabeza. Canarias, Cantabria, Cataluña, Islas Baleares y Andalucía estarían en la zona media. Y, como viene siendo habitual, País Vasco y Navarra (con régimen de financiación propio) y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (con un régimen específico en cuanto Ciudades Autónomas) son las que suscriben un número inferior de convenios con el Estado.

Por sectores, agricultura y medio ambiente son un año más los dos sectores donde se concentran un buen número de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En estos ámbitos buena parte de los convenios son renovaciones de programas de años anteriores, muchos de los cuales tienen una vinculación y/o financiación europea, pues no en vano tanto agricultura como medio ambiente son sectores fuertemente europeizados. En 2013, destaca también la actividad convencional en materia de infraestructuras cuyo impulsor es el Ministerio de Fomento, así como el sector de trabajo y empleo en la línea también de los últimos años en particular, respecto a la lucha contra el empleo sumergido. Llama la atención el incremento de la actividad convencional en sectores como interior y asuntos exteriores en los que me detendré específicamente más adelante.

Más allá de las magnitudes cuantitativas, en lo que concierne a la calidad de la actividad convencional en 2013, se confirman rasgos y se apuntan algunas novedades dignas de mención.

Respecto a la calidad formal, los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas se suscriben en modo bilateral. Dicha modalidad de suscripción es un rasgo consolidado de la actividad convencional en el Estado autonómico. Ahora bien, tal y como se ha venido señalando en este *Informe*, dicha bilateralidad en la gran mayoría de casos es una bilateralidad formal, pues la mayoría de convenios responden a un convenio-tipo, esto es un proyecto multilateral materialmente, que se formaliza de un modo bilateral normalmente para concretar con la Comunidad Autónoma suscriptora, tanto las acciones concretas, como la financiación comprometida por el Estado y, en su caso, por la Comunidad Autónoma.

La auténtica bilateralidad en convenios que se firman entre el poder central y una Comunidad Autónoma sólo para llevar a cabo un proyecto en aquella no extrapolable al resto, existen, pero circunscritos a determinados ámbitos específicos: por, ejemplo, en materia de construcción y mejora de infraestructuras, realización de exposiciones, cursos, o congresos *ad hoc*, o bien la modificación, constitución o disolución de consorcios (entre estos últimos es muy habitual la suscripción de convenios para la modificación de consorcios ya constituidos, si bien también se registran convenios nuevos como la creación del consorcio “Barcelona Mobile World Capital” y supuestos poco habituales, tales como la suscripción del convenio entre el poder central y Castilla-La Mancha para la disolución del consorcio para la Gestión del Alto Guadiana).

Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas tenían gran predicamento particularmente para distribuir los fondos estatales que se acordaban repartir a las Comunidades Autónomas en el seno de las Conferencias Sectoriales (y de acuerdo con la STC 13/1992). En el contexto de crisis y, en concreto en 2013, los convenios que sirven para articular la aportación del Estado a las Comunidades Autónomas en el uso del *spending power* del primero han quedado prácticamente borrados del mapa de la actividad convencional en buena parte debido a las medidas de contención de gasto (con preceptivo informe favorable de los convenios por parte del Ministerio de Hacienda y Adminis-

traciones Públicas) previstas por la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, comentadas en *Informes* anteriores.

Buena muestra de ello se constata con la drástica disminución de los convenios en sectores como servicios sociales y educación, los ámbitos por excelencia de los convenios de contenido subvencional durante largo tiempo, así como la desaparición de los convenios en materia de dependencia a través de los cuales se canaliza una aportación adicional cofinanciada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tal y como preveía la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

En 2013, los convenios susceptibles de suscripción generalizada, ofertas de cooperación del Estado a las Comunidades Autónomas, no tienen ya un contenido eminentemente financiero, sino que, en la línea que se detectaba en este mismo *Informe* en 2012, el contenido de muchos convenios se basa ahora en el auxilio administrativo y la coordinación de actuaciones.

Entre esos convenios, en el año en curso destacan en el sector de Agricultura, el convenio para la encomienda de funciones entre la Autoridad de Certificación del FEP y el Organismo intermedio de la Comunidad Autónoma. Asimismo, en el sector de asuntos exteriores, ámbito poco proclive a la actividad convencional en otros tiempos, se registran en 2013 convenios mediante los cuales diversas Comunidades Autónomas integran sus Oficinas en Bruselas en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea al socaire de racionalizar recursos y ahorrar gastos. Por su parte, en materia de interior, sector igualmente poco habitual en la actividad convencional vertical, se registran dos convenios de suscripción generalizada en materia de gestión electoral y en materia de coordinación y gestión de emergencias, cuyo objeto principal es mejorar el intercambio de información entre el poder central y las comunidades suscriptoras en estos dos campos.

## 2. Convenios entre las Comunidades Autónomas

El volumen de convenios entre Comunidades Autónomas que se han suscrito como tales a los efectos del art. 145.2 CE se reduce en 2013 a cuatro convenios. Con esos datos cuantitativos es posible afirmar que la cooperación convencional horizontal ha vuelto a las exiguas dimensiones que tenía antes de la crisis y tras el paréntesis que representó el excepcional repunte que generaron en este campo la aprobación u desarrollo de los nuevos Estatutos de Autonomía.

Entre las Comunidades Autónomas suscriptoras, durante este año, figuran comunidades limítrofes (Andalucía y Murcia, Cataluña y Comunidad Valenciana) y también comunidades no colindantes (Madrid y Canarias).

Los ámbitos donde dichas Comunidades Autónomas ha formalizado convenios de colaboración entre ellas son diversos.

Primero, en materia de radiotelevisión se ha suscrito el convenio entre Cataluña y la Comunidad Valenciana para recepción de la difusión de las emisiones

de los canales de televisión de su titularidad en los territorios respectivos. Se trata de un convenio que ha puesto fin a una agria polémica entre ambas comunidades sobre la recepción de canales de TV3 y Canal 9 en las dos comunidades.

Segundo, en materia de sanidad, la Comunidad de Madrid y Canarias han firmado un convenio mediante el cual médicos del Hospital de La Paz prestarán asistencia sanitaria a pacientes pediátricos con cardiopatías congénitas en la Comunidad de Canarias.

Tercero, en materia de medio ambiente, Andalucía y la Región de Murcia han suscrito un convenio para el desarrollo de las acciones previstas en el proyecto europeo Life+Naturaleza de recuperación del Lince ibérico en España y Portugal.

Junto a estos tres convenios, hay un cuarto convenio en materia de protección civil, comunicado al Parlamento por el Gobierno vasco en octubre de 2013. Lo que sorprende de este convenio es que se ha remitido para ser tramitado ante las Cortes Generales como convenio entre Comunidades Autónomas, con la peculiaridad de que el Ministerio del Interior consta como parte (por tanto, en cuanto tal, sería un convenio vertical que no precisaría de dicha tramitación parlamentaria). El texto remitido tampoco especifica qué comunidades son las suscriptoras. En realidad, dicho instrumento es un convenio marco llamado a ser firmado por el Ministerio del Interior con varias Comunidades Autónomas en 2014 y que posiblemente se ha enviado al Parlamento en su dimensión horizontal, en cuanto pudiera del mismo resultar una vinculación también entre las propias Comunidades Autónomas.

Respecto a la calidad de la cooperación convencional horizontal, y en concreto, respecto a su calidad formal, los convenios entre Comunidades Autónomas suelen ser entre comunidades limítrofes (como sucede en los convenios en materia de radiotelevisión o medio ambiente antes mencionados), pero también entre Comunidades Autónomas que no son vecinas –más aún cuando unas de las comunidades es insular– pero impulsan un proyecto común, (como el convenio en materia de asistencia sanitaria entre Canarias y Madrid).

Los convenios multilaterales y, en particular, los convenios donde participan todas las Comunidades Autónomas son muy excepcionales en el Estado autonómico. Los Encuentros entre Comunidades Autónomas y la posterior constitución de la Conferencia de Gobiernos autonómicos en 2010 fueron un motor de este tipo de cooperación que se concretaba en convenios abiertos a la suscripción de la mayoría e, incluso, todas las Comunidades Autónomas, pero posiblemente el protagonismo de la crisis ha dejado sin continuidad a esta interesante iniciativa política y pone bien a claras la conexión entre la existencia de órganos de encuentro multilaterales con la suscripción de convenios de esa misma índole.

La propia forma en la que se suscriben los convenios con una apuesta clara por la bilateralidad normalmente entre Comunidades Autónomas vecinas también condiciona su contenido y la potencialidad de esta técnica. En los convenios entre Comunidades Autónomas no hay un contenido subvencional que ha resultado ser un estímulo para suscribir durante largo tiempo convenios con

el poder central. Los convenios horizontales que constan como tales en 2013 tienen contenidos diversos y ya ensayados en el Estado autonómico.

Los convenios en materia de radiotelevisión no son desconocidos en el Estado autonómico, en particular entre Comunidades Autónomas que comparten los lazos culturales, lingüísticos y de proximidad. Tampoco son desconocidos los convenios en materia de asistencia sanitaria se han suscrito entre varias Comunidades Autónomas a lo largo del Estado normalmente entre comunidades colindantes para dar asistencia a zonas limítrofes. La peculiaridad del convenio entre la Comunidad de Madrid y Canarias de este año radica en que va más allá de la relación de vecindad y promueve la asistencia sanitaria en un ámbito específico como las cardiopatías infantiles, así como la formación en el Hospital de la Paz de los facultativos del Centro Hospitalario Universitario Insular Materno con una financiación que corre a cargo del Servicio Canario. Por su parte, el convenio entre Andalucía y la Región de Murcia para la recuperación del Lince Ibérico tiene también un objeto claramente supraterritorial entre dos Comunidades Autónomas vecinas con las peculiaridades de constituir un caso de cooperación entre Comunidades Autónomas con la cofinanciación europea que brinda el Programa comunitario Life.

Los datos que arroja 2013 sobre los convenios entre Comunidades Autónomas no son positivos, pues confirman la ya conocida infrautilización de este instrumento en el Estado autonómico. Cabe precisar que esa cooperación convencional entre Comunidades Autónomas es exigua siempre por lo que hace referencia al cauce constitucional y estatutariamente previsto para formalizar la cooperación entre Comunidades Autónomas, esto es, los convenios entre comunidades. La cooperación entre Comunidades Autónomas es muy superior a esta cooperación comunicada al Parlamento central, pues, sin duda, hay numerosos protocolos que las Comunidades Autónomas suscriben entre ellas, pero cuya existencia no trasciende salvo en el ámbito de los Gobiernos y Administraciones suscriptoras.